

Arroyo, Mariela

La performatividad de los procesos de regulación normativa: La norma como espacio de disputa por la direccionalidad de las políticas educativas para el nivel secundario

VII Jornadas de Sociología de la UNLP

5 al 7 de diciembre de 2012

CITA SUGERIDA:

Arroyo, M. (2012) *La performatividad de los procesos de regulación normativa: La norma como espacio de disputa por la direccionalidad de las políticas educativas para el nivel secundario [en línea]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:* http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1684/ev.1684.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

La performatividad de los procesos de regulación normativa. La norma como espacio de disputa por la direccionalidad de las políticas educativas para el nivel secundario.

Mariela Arroyo
FLACSO- UBA
arroyomariela@hotmail.com

Introducción

Quería empezar esta presentación con una pequeña anécdota, que se vincula indirectamente con el tema que voy a trabajar. Hace un tiempo en el marco de mi equipo de trabajo (equipo de normativa de DGPLED del MEGCBA), nos llegó una consulta de un profesional que trabaja asistiendo escuelas secundarias sobre qué hacer con una estudiante travesti que no quería cursar educación física con varones y en escuela se estaba evaluando la eximición de dicha actividad. A este profesional no le cerraba la solución al problema y a partir de la ley de identidad de género sancionada este año, nos llamó para averiguar qué normativa había que les brindara herramientas para resolver esa situación resguardando el derecho de la estudiante.

Al realizar la búsqueda encontramos que ya había varias normas que podían utilizarse para posibilitar que la estudiante hiciera educación física con las chicas, en sintonía con la ley de identidad de género.

El profesional se comunicó con nosotros para agradecernos diciéndonos las siguientes palabras:

"Hoy presenté la documentación a las supervisoras de la región y lo agradecieron ya que no conocían todos estos antecedentes. Avanzaremos institucionalmente en generar las mejores condiciones institucionales para garantizar los derechos de esta alumna".

Lo interesante de esta situación es que nos viene a plantear el lugar que puede ocupar la norma en un proceso de transformación y de ampliación de derechos. Esta situación nos indica:

- Que no es lo mismo que exista o no una norma
- Que no es lo mismo, en términos performativos si la misma está o no en el debate público (había muchas normas sobre el tema pero no habían sido conocidas y discutidas)
- Que las mismas pueden operar sobre los sentidos de los sujetos y sobre las prácticas.

- Que interactúan con otras normas explícitas e implícitas, con la cultura y tradición escolar, con las concepciones de los sujetos (por lo que no sabemos cuáles serán las estrategias utilizadas por estas instituciones para mejorar las condiciones institucionales).
- Con un determinado momento histórico.
- Que está marcando nuevas posibilidades y delimitando nuevas prohibiciones.

Estas son algunas de las cuestiones que iré abordando a lo largo de este trabajo, centrándome, en las normas vinculadas con los intentos de modificación de la escuela secundaria a la luz de la leyes que sancionan la obligatoriedad escolar en el nivel¹.

Dicho esto, comenzaré entonces con unas primeras reflexiones en torno a las normas (a sus posibilidades y limitaciones) para ir luego ir analizando a partir de estas dimensiones algunas de las normas que regulan actualmente el nivel secundario.

Anotaciones sobre las normas jurídicas como instrumentos de la política educativa

Antes de empezar a analizar la normativa de la escuela secundaria, voy a introducir algunas cuestiones acerca de las normas jurídicas y su relación con la direccionalidad de la política educativa. Es decir, la norma como un instrumento de política educativa.

Para qué sirven las normas, cómo operan y cuáles son sus posibilidades y sus restricciones, son algunas de las preguntas que orientan este apartado.

Para esto iremos analizando distintos aspectos o dimensiones que debemos considerar a la hora de aproximarnos a cualquier texto normativo, y en este caso, que regula la práctica escolar:

- Su performatividad
- Los límites de las normas
- Las normas educativas y la cultura escolar.
- Las normas y su legitimidad.
- Las normas y su relación con el contexto.

¹ La ley 898 en el año 2001 sanciona la obligatoriedad del nivel medio en la Ciudad de Buenos Aires. La ley Nacional 26.206 la sanciona a nivel nacional.

Partimos de considerar que la norma jurídica es un instrumento –indispensable– de direccionalidad política (porque sería difícil conducir un sistema educativa como el nuestro sino es a través de actos administrativos de diverso tipo, y estos son las normas).

El proceso de la sanción o aprobación de las normas (y por lo tanto las normas productos de esos procesos) están atravesadas por lo relaciones de poder y dan cuenta de disputas por la direccionalidad de los procesos sociales. En el caso de las normas educativas estas disputan se dan en torno lo que en una sociedad considera que debe ser la educación, quién y cómo debe hacerse cargo de esta y más específicamente qué escuela queremos, o qué creemos que es una buena escuela. En efecto, esto implica una disputa por el sentido de lo que es una buena escuela (y esta disputa se da no sólo en relación con las concepciones explícitas, sino como veremos más adelante también con las concepciones implícitas).

Cabe señalar, que de acuerdo con el tipo de norma del que se trate, el debate instalado y la necesidad de contar para su aprobación con mayor cantidad de voluntades varía. No es lo mismo la sanción de una ley, que la aprobación de una Resolución por parte de un Ministerio que regula un aspecto específico de por ej. el sistema educativo. Es decir que el debate público sobre la misma tampoco será el mismo. El grado de autonomía es otro y el papel que juegan en tanto direccionalidad de sentidos también lo es. También será distinta la legitimidad que tiene y las restricciones con las que deba lidiar.

Desde esta perspectiva, nos corremos de pensar a la norma como una cuestión neutra y objetiva. Lo que la norma hace, en todo caso, es instaurar en un momento dado un determinado patrón que permite el tratamiento equivalente para un gran número de casos. Es decir, que en la misma se cristalizan determinadas pautas y sentidos que dan cuenta de las relaciones de poder (y las disputas) en un determinado momento y lugar. Por lo tanto, la norma es ante todo un producto de los hombres para conducir a los hombres, y en este sentido podemos hablar en términos de Castoriadis (1998) de una sociedad autónoma y la norma podría ser un instrumento de esa sociedad:

“Así que llegamos a la idea de que lo que define a una sociedad autónoma es su actividad de autoinstitución explícita y lúcida, el hecho de que ella misma se da su ley sabiendo que lo hace (...) Pero esa autoinstitución siempre estuvo oculta, encubierta por la representación (ella misma fuertemente instituida) de una fuente extrasocial de la institución (los dioses, los antepasados o la "razón", la "naturaleza", etc.). Y esa

representación apuntaba y continúa apuntando a anular la posibilidad de cuestionar la institución existente. En este sentido, dichas sociedades son heterónomas pues se someten a su propia creación, a su ley” (Castoriadis, 1998: 2)

Ahora bien las normas están condicionadas por el contexto histórico en el que se producen. Lo que plantea la norma es posible de ser pensado y aceptado en determinados momentos históricos y no en otros. Es decir, hay cuestiones que pueden instalarse en el debate público en la actualidad, pero hubiera sido tratarlas hace poco tiempo atrás, como es el caso con el que empezamos esta presentación. Y esto es producto también de disputas de determinados grupos y luchas sociales más amplias que la sola sanción de la norma. En efecto, las pugnas de distintos sectores y grupos sociales pueden ir instalando determinados temas en el espacio público, temas que estaban regulados de otra forma o que eran considerados propios de la esfera privada,

En este sentido la norma plasma este proceso de instalación en el espacio público al mismo tiempo que es parte de su concreción. Que una norma sea sancionada habla de que ciertos sentidos lograron instalarse en el espacio público, pero no implica necesariamente que esta construcción de sentido sea compartida por la mayoría de la opinión pública. La norma, cumple un rol central en la construcción de estos sentidos señalando nuevos límites y posibilidades.

La norma puede entonces, cristalizar ciertos sentidos y posiciones dominantes, pero puede también colaborar con la transformación de sentidos instalados. Las normas son parte de la disputa por el sentido común (Gramsci, 1967) Desde esta perspectiva tomamos al sentido común como un espacio de disputa por la hegemonía, ya que la asignación de sentidos es central en la constitución de “la realidad”, en la medida que no sólo implica representaciones sino formas de actuar en el mundo. El lenguaje ocupa un lugar central en esta disputa, ya que como nos sugiere Bourdieu (1982), encierra una función performativa. En el acto de nombramiento se imponen determinadas concepciones de sociedad. Por lo tanto, las distintas formas de comprender y de narrar el mundo implican ciertos supuestos e hipótesis sobre el mismo y, por lo tanto, determinadas consecuencias políticas.

Las normas, por lo tanto, suponen distintas formas de nombrar el mundo y contribuyen a la construcción de criterios de normalidad en distintos momentos históricos, es decir que van poniendo y cambiando los límites de lo posible. Esto lo retomaremos más adelante.

Ahora bien, en esa disputa no todos tienen la misma capacidad de incidir y nombrar el mundo. No todos los actores tienen el mismo poder para instalar en la opinión pública determinadas concepciones. En este sentido, es interesante recuperar el análisis que Fraser (1994) realiza en relación con la esfera pública, de acuerdo con el cual no todos los individuos o grupos sociales tienen las mismas posibilidades de instalar temas de interés público y desde allí influir en la dirección del Estado. Estado que, a su vez, logra influir en la conformación de la opinión pública. Por lo tanto los significados que construimos están vinculados con las desiguales relaciones de poder existentes en una determinada formación social. Con esto estamos diciendo que no hay un discurso verdadero que de cuenta “de la realidad” como tampoco hay un discurso dominante que se impone en forma directa y lineal a los sujetos, ya que estos participan activamente de estos transformándolos y muchas veces dándole usos distintos a los previstos (Apple, 1999).

La aceptación de lo regulado por una norma en un determinado momento histórico nos habla de la legitimidad de la norma, más allá de su legalidad. Esta legitimidad puede ser mayor o menor y posiblemente se vaya ampliando con la misma aplicación de la norma. Sin embargo, no todas las normas legales cuentan con legitimidad social.

Lo que estamos diciendo es que el proceso de construcción e implementación de una norma es parte de la disputa de sentidos, y por lo tanto, de la disputa sobre la materialidad de estos sentidos.

Por otro lado, las normas según los contextos locales serán apropiadas diferencialmente. Podríamos decir con Rockwell que *"las políticas gubernamentales y las normas educativas inciden en el proceso pero no lo determinan en su conjunto... La norma educativa oficial no se incorpora a la escuela de acuerdo con su formulación explícita original. Es recibida y reinterpretada por un orden institucional existente y por diversas tradiciones pedagógicas en juego dentro de la escuela"*. (Rockwell, 1995, pág 13).

La gramática² y la cultura escolar³ actúan como una fuerte restricción para muchos de los cambios propuestos. Y esto tiene que ver con las normas implícitas y naturalizadas que conducen

² El término gramática remite a un conjunto de principios y reglas que rigen a las instituciones. Estos autores señalan que la gramática está conformada por diversos elementos, entre los cuales encontramos la organización graduada de los alumnos en aulas por edades, las formas de dividir el tiempo y el espacio, la organización de los estudiantes por cantidades determinadas, la clasificación de los saberes a enseñar en materias o disciplinas y el otorgamiento de certificaciones para validar lo que se aprender

el sistema escolar, a las que las nuevas normas tendrán que interpelar para conseguir algún cambio (Tyak y Cuban, 1997 ; Viñao, 2007)

Asimismo muchas veces las normas plasman organizaciones que las preceden y a partir de allí las institucionalizan y las amplían. Desde este lugar podemos pensar a los reglamentos escolares que orientan las escuelas.

Sin embargo, y a pesar de estas limitaciones, Tal como lo mencionamos anteriormente, la norma es discurso, es lenguaje, y por lo tanto tiene una dimensión pragmática y performativa. Una dimensión performativa, en el sentido del lenguaje que anticipa una acción o la capacidad del lenguaje de realizar una acción. La performatividad, sin embargo, puede ser pensada como instauración de sentidos (nuevos o viejos) y como legitimación de las condiciones objetivas existentes.

Y es en esta tensión en la que se mueven las normas. Al menos las nuevas normas ¿en qué medida instauran nuevos sentidos? ¿en qué sentido simplemente cristalizan sentidos existentes?

Es interesante analizar cómo un reglamento escolar “echó raíces” y se hizo carne al punto que, muchas veces, perviven sus prescripciones en la cultura escolar más allá de las modificaciones de dichas normas legales. En este sentido, las apropiaciones de las normas están mediatizadas por la cultura escolar, de manera que a veces parecería que se altera su orden de prelación situando en la cúspide de la jerarquía normativa al reglamento escolar aún cuando el mismo se contraponga a otras leyes con mayor jerarquía. Así, dichas normas muchas veces actúan más como tradición de modo que se construye, retomando a Castoriadis (1998), una relación heterónoma con ellas.

“En sentido estricto, la ‘tradición’ implica precisamente esa cualidad institucional ‘estructural’: el convencimiento de que no hay nada que las personas vivas puedan hacer para cambiar las instituciones que han heredado y de que si, ignorando su impotencia, intentarán trastocar su legado, ese intento les acarrearía desastres inimaginables, causados por el castigo divino o por las leyes de la naturaleza, que no admiten ni toleran ninguna violación” (Bauman, 2003: 145)

³ Para Viñao, la cultura escolar está conformada por “un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y de pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas” (Viñao Frago, 2002:73).

Sabemos como principio jurídico básico que cualquier precepto de una norma que se oponga a una norma de mayor jerarquía (o del mismo rango pero posterior) deja de ser válido, sin embargo la tradición (y la cultura escolar) sigue operando con la fuerza de lo implícito, de modo que muchas veces no se deja ver los matices o diferencias introducidos por nuevos instrumentos. De todos modos, es importante señalar, que muchas veces los cambios de normativa marco no implica un cambio en la normativa de menor jerarquía que regula la práctica escolar, por lo que es más fácil, que a falta de nuevas herramientas concretas, se sigan utilizando las viejas.

Más allá de estas restricciones, podríamos pensar que las normas tienen cierto grado de elasticidad (por las distintas apropiaciones) pero lo que hacen es poner ciertos límites a lo permitido y a lo prohibido. Redefinen por lo tanto los límites de lo posible y en muchos casos esto pueden significar la inclusión de nuevos grupos o sectores a nuevos derechos.

De acuerdo con lo dicho hasta acá podríamos afirmar que la norma no opera en soledad sino que está vinculada a un contexto particular, que se lee y reinterpreta en contextos locales, que interactúan con normas implícitas y que además para dar forma, en este caso al sistema educativo en general y al nivel medio en particular, actúa en una trama normativa que la antecede y la acompaña. De este modo, esta trama normativa puede estar formada por nuevas normas pero también por las viejas (que muchas veces operan como fuertes restricciones a lo que se trata de instalar como nuevo horizonte de posibilidad)

El lugar de la normativa en los cambios de la escuela secundaria.

El momento de inicio de la transformación en la escuela secundaria a nivel nacional, puede situarse en el año 2006, con la sanción de la Ley 26.206. Digo que puede situarse, porque es claro que los procesos de cambio no tienen una fecha de inicio sino que se van dando de distintas maneras y de forma gradual en las escuelas. De hecho, muchos procesos de cambio en la dirección de la política educativa actual se iniciaron antes de la sanción de la Ley. Pero lo que sí queda claro, es que a partir de esa ley queda sancionado legalmente un mandato de inclusión escolar, que de distintos modos, y a través de distintos tipos de discursos venía instalándose

previamente⁴. Lo que implica la sanción de la ley 26. 206 es el reconocimiento legal de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación, incluyendo en este derecho al nivel secundario.

Sin embargo, sabemos que ya había diversas acciones y diversas normas que operaban en pos de ese mandato.

Por otro lado, en la Ciudad de Buenos Aires, la obligatoriedad escolar del nivel medio se sanciona en el año 2001, a través de la ley 898. Por lo que podemos encontrar distintas acciones y normas de la Ciudad de Buenos Aires, que intentan dar respuesta a este mandato.

Es importante señalar que la obligatoriedad pone en evidencia las dificultades de la escuela secundaria para cumplir el mandato de inclusión. De este modo, mientras que la escuela secundaria no era para todos la repitencia y el abandono escolar no era un problema y quedaban invisibilizados y naturalizados los procesos de exclusión propios de este nivel. La masificación del mismo pone en evidencia las dificultades que la escuela, mediante este modelo organizacional y pedagógico, tiene para incluir a nuevos públicos, dejando al descubierto ver los mecanismos excluyentes de una escuela que surge con un mandato selectivo. Razón por la cual no es suficiente sancionar la obligatoriedad, sino impulsar modificaciones en nivel secundario para poder dar respuesta a este mandato⁵ y tanto a nivel nacional como de la Ciudad de Buenos Aires se comienzan a elaborar un conjunto de normas que tienen como fin modificar algunos de los rasgos excluyentes de la escuela media.

Ahora bien, como lo mencionamos anteriormente, las normas tienen relación con un contexto de producción y de aplicación, y a su vez tienen relación con una trama normativa que las precede y que funciona como restricciones, en parte porque ya es parte de la tradición y de la cultura escolar. Por eso, para entender las nuevas regulaciones y sobre todo sus posibilidades y restricciones debemos entender el marco histórico en el que se inscriben.

⁴ El mandato de inclusión es sostenido desde muy distintas posiciones: desde el derecho a la educación y la deuda del Estado con determinados sectores, hasta argumentos vinculados a la inseguridad se conjugan en la demanda de expansión del nivel medio y la inclusión de los jóvenes en el sistema educativo.

⁵ No nos ocuparemos aquí de la ineffectividad de este nivel para dar lugar a los cambios culturales, aunque sabemos que es otro de los desafíos con los que se encuentra la escuela secundaria en la actualidad.

Desde esta perspectiva comenzaremos a mirar algunas de las regulaciones sobre la secundaria en la actualidad.

Cabe señalar que estamos analizando dos niveles jurisdiccionales distintos, que tienen diferente incidencia en las escuelas⁶ y que comenzaron en momentos distintos la regulación normativa de este proceso.

Así, la Ciudad de Buenos Aires que no implementó la Ley Federal de Educación, comienza a ensayar respuestas ante el ingreso de nuevos sectores a la escuela secundaria en los años 90, a partir de la creación de nuevas escuelas⁷.

Asimismo, luego de la sanción de la ley de obligatoriedad escolar y hasta el año 2007 podemos encontrar distintas acciones para revisar algunos aspectos de las escuelas que tienden a excluir a determinados grupos sociales. Podemos mencionar en este sentido un conjunto de normas que intentan dar respuesta a las dificultades que la escuela secundaria tiene para incluir efectivamente a nuevos sectores. Algunas de ellas son:

- Ley de convivencia 223 sancionada en el año 1999 y decreto reglamentario
- Modificaciones al régimen de evaluación, calificación y promoción (periodos de apoyo, etc). Actualmente en profundización a la luz de las pautas para la modificación del régimen académico y en particular el régimen de evaluación previstas por la Resolución 93/CFE.
- Creación de nuevas instituciones con distinto formato como escuelas de reingreso (Resolución 814/04 y 4539/05)
- Tutorías para el primer ciclo de las escuelas secundarias, con el fin de acompañar las trayectorias de los estudiantes. (Resolución 560/SED/2005 y modificatorias)
- Flexibilización del régimen de asistencia (Disposición 68/DAEMYT/2000) que luego pasa a ser parte del Reglamento aprobado por Resolución 4776/MEGC/2006.

⁶ Luego de los procesos de transferencia, el Ministerio de Educación Nacional no tiene escuelas bajo su dependencia, por lo que todas las regulaciones deberán además pasar por las distintas jurisdicciones.

⁷ Estamos hablando de la creación de las primeras escuelas municipales, previas a la transferencia, conocidas como EMEM, o escuelas históricas que surgen para alojar a nuevos sectores sociales.

- Alumnas embarazadas, madres y alumnos en condición de paternidad (Resolución 5337/ME)/2007)
- Proyecto de fortalecimiento del nivel medio (Resolución 439/SED/2001)
- Proyecto Pedagógico Complementario (que forma parte de nuevos planes de estudios. Resolución 512/SED/2004) y a través del cuál se financian horas extraclase para trabajar en proyectos o realizar tutorías con los estudiantes)

Muchas de estas cuestiones ya se venían realizando y las normas lo que hacen es darles legitimidad o extender experiencias puntuales al resto del sistema.

Ahora bien, como dijimos estas normas no operan en el vacío. Por eso, no es posible para comprender la regulación normativa analizar una única norma. Habría que situarla en una trama de normas que van configurando los límites de lo posible, pero que a su vez se tensionan y disputan la asignación de sentidos y la demarcación de esos límites. Entonces, tenemos varios niveles de disputa y de tensión:

- Entre distintas normas: de distintos momentos históricos, de distinto nivel de prelación y de distintos niveles jurisdiccionales
- Entre las normas explícitas y las normas implícitas (disposiciones alguna vez regladas, o tal vez no) que son parte de la cultura escolar desde la que se interpreta y reinterpreta cada una de las disposiciones normativas.

Todas estas disputas nos hablan de distintas ideas de escuela y de la permanente tensión entre la conservación y el cambio. En este marco es en el que podemos leer las nuevas regulaciones acerca de la escuela secundaria que implican tensiones entre los nuevos mandatos y la escuela media tradicional y tensiones con distintas prácticas institucionales.

Por esa razón, para entender el lugar de las normas que nos interesa analizar debemos considerar qué otras normas legales siguen operando, así como sobre qué cultura escolar intentan actuar. Esto nos permitirá analizar qué supuestos e hipótesis sostienen las distintas normas, qué aspectos intentan considerar y sobre todo, si tienen en cuenta o no las restricciones que las normas previas y la cultura escolar producen.

En este sentido es interesante recuperar la idea planteada al principio acerca de la performatividad de la norma, discutir qué de la norma limita y qué produce, así como los efectos que las normas tienen en los contextos locales y cómo son apropiadas diferencialmente. En efecto, si analizamos cada una de estas normas, podemos ver qué aspecto de la escuela tradicional quiso ser modificada, pero también qué hipótesis orientan las decisiones de política educativa y de qué modo estas consideran las restricciones existentes y el estado del debate público.

Algunas de estas normas, entonces operan como una suerte de ortopedia (Arroyo, Poliak, 2011) que permite que el formato tradicional continúe funcionando, otras “meten una cuña” en este mismo formato, modificando o flexibilizando algún rasgo de los que producían exclusiones.

Podríamos pensar, que muchas de estas normas están disputando la direccionalidad de la escuela media, hacia una escuela más inclusiva teniendo en cuenta como marco lo que Flavia Terigi (2008) denomina el trípode de hierro de la educación secundaria (curriculum enciclopedista, designación por disciplina, horas cátedra) Es decir, reconociendo cuáles son los núcleos más difíciles de modificar del sistema educativo y del nivel medio en particular en nuestro país, buscan incidir en algunos aspectos sin modificar la institución escolar en su totalidad. Es decir, si no se puede alterar la estructura del curriculum (o es demasiado complejo e implica demasiado conflicto) lo que se intenta es operar sobre algunos rasgos de la organización institucional que tiendan a mejorar la retención de los alumnos reconociendo que son las condiciones de escolaridad del nivel que excluyen a determinado tipo de alumnos para los que la escuela secundaria no fue pensada. Para esto, se empiezan a generar distintos dispositivos que intentan apoyar a la a la escuela de modo que pueda acompañar a los estudiantes con diversas biografías en la construcción de trayectorias educativas continuas.

La rigidez de este trípode de hierro se debe, en parte, a la normativa que sostiene el sistema educativo y por otro lado, a la interiorización de esa normatividad en los sujetos que lo conforman. La clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad, y la organización del trabajo docente por horas de clase está plasmado en normas y suponen muchas veces derechos adquiridos. Por ejemplo, el cambio de un plan de estudio, supone muchas veces modificar la carga horaria de los docentes y por lo tanto pone en juego los derechos laborales y las fuentes de trabajo de muchos docentes. Asimismo, la asignación de

nuevas funciones a los docentes se ve limitada por la formación docente disciplinar que los profesores han recibido.

Es decir, a través de las normas podemos vislumbrar la direccionalidad que se está intentando dar a la educación desde el Estado, sin perder de vista que esta surge de una negociación con otras posiciones y sobre todo con otros sentidos ya instalados y naturalizados. Por lo tanto, podemos ver a través de las normas cuáles son los supuestos y las hipótesis que sostienen determinada norma, esto incluye las previsiones de posibilidad y de factibilidad en un determinado escenario.

Otra cuestión es qué medida logra impactar en la práctica y en qué medida la propuesta es fagocitada por la cultura escolar. De todas maneras, podemos decir que si bien, las normas no modifican de manera completa y lineal las instituciones, en este caso la escuela secundaria, empiezan a instalar en el espacio público determinados discursos acerca de lo que esta debe ser.

Como dijimos anteriormente las nuevas normas entran en relación con viejas normas que plasman el modelo organizacional de la escuela. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires se suman y van modificando aspectos parciales de viejas normas como son el reglamento escolar y el régimen de evaluación, clasificación y promoción cuya norma data de 1992⁸.

Estas normas, con algunas modificaciones, se siguieron utilizando hasta hace poco tiempo (y aspectos de ellas se siguen implementando). El reglamento escolar del año 1956, siguió siendo utilizado (con modificaciones, con agregados⁹) hasta la aprobación del reglamento 4776 del año 2006. Incluso en esta última norma muchas de las viejas prescripciones siguen presentes (y no todas de las modificaciones realizadas mediante normas particulares fueron incluidas) lo que nos permite analizar como perviven determinadas concepciones en el sistema educativo.

A modo de ejemplo, podemos referir a la ley 223¹⁰ y sus decretos complementarios que regulan la convivencia escolar. La misma no puede pensarse sino es en relación con el reglamento escolar de las escuelas secundarias dictado en 1956, que, en muchos aspectos y a falta de normativa jurisdiccional siguió siendo utilizado por las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires hasta el año

⁸ Regulado por la Resolución Nacional 90 del año 1992.

⁹ Un ejemplo de modificación fue la sanción del Decreto nacional 898/04 que permite la creación de centros de estudiantes y deroga los artículos que del reglamento del 1956 se le oponen.

¹⁰ Sancionada en 1999.

2006¹¹. Esta norma se basa en una concepción disciplinaria y se apoya en el paradigma de la minoridad. Podríamos pensar que la escuela está construida sobre esos supuestos y por lo tanto estos constituyen un núcleo duro de la escolaridad. Las normas de convivencia de la Ciudad -que retoma las orientaciones de la Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes que se sanciona a comienzos de 1999¹²- vienen a disputar el sentido de la organización disciplinar, intentando introducir en la escuela algo del orden del sistema democrático y la concepción del estudiante como sujeto de derecho, sin embargo estas normas conviven con otras, que siguen sosteniendo las antiguas concepciones. Asimismo, las apropiaciones de estas normas por parte de las distintas instituciones no siempre dan cuenta de que haya logrado modificarse esta lógica, sino que muchas veces se tiende a reinterpretar a las mismas a la luz de las viejas concepciones (Dussel, 2005; Litichever et al 2008). En este punto, el concepto de cultura escolar nos sirve para analizar los principios y reglas que rigen la práctica escolar y desde los cuáles se reinterpretan las propuestas de cambios y modificaciones. De este modo, podríamos pensar en qué medida estas normas logran interpelar a la cultura escolar, o simplemente tienden a ser fagocitadas por la misma (Viñao, 2007).

En este ejemplo podemos ver, al mismo tiempo, cómo interactúan distintas normas de distinto nivel jerárquico en la disputa por la direccionalidad de la educación y cómo estas son reapropiadas por la cultura escolar.

Ahora bien, aunque el cambio no sea completo, no es lo mismo la existencia o no de estas normas, porque justamente están modificando los límites de lo prohibido y lo permitido. Es decir, probablemente no se logre en todas las escuelas se estructuren bajo el paradigma de convivencia y es probable que el mismo se reduzca a una nueva modalidad de sancionar las faltas, sin embargo no es lo mismo que el estudiante tenga o no derecho a defenderse, que distintos actores participen de esas sanciones y que la expulsión se encuentre o no dentro de las posibles sanciones de una escuela.

¹¹ Ante la falta Reglamento de la jurisdicción algunos de los artículos de este reglamento se siguieron utilizando hasta el año 2006, no exento de modificaciones sobre todo las que se realizaron con la recuperación democrática, vinculadas al derecho a réplica del estudiante y centros de estudiantes.

¹² También las orientaciones dadas por el CFE (Resolución 93/CFE/09) para los códigos de convivencia se basan en esta concepción retomando la Ley 26.061 Resolución 93/CFE/09

Podríamos pensar la regulación normativa como una trama de normas que va configurando los límites de lo posible. Pero que a su vez se tensionan y disputan la asignación de sentidos y la demarcación de esos límites. La norma es limitativa, sin duda, pero también es productiva. Los límites que instaura pueden abrir nuevas posibilidades de acción y prohibir o limitar viejas prácticas que se oponen a lo que ahora es considerado un derecho.

En este sentido, es interesante analizar las normas sobre la nueva secundaria emitidas por el Consejo Federal de Educación, teniendo en cuenta que por la distancia de las mismas con los sistemas educativos de cada una de las jurisdicciones su aplicación está más mediatizada. La normativa del Consejo Federal, no actúa si no es a través de las distintas jurisdicciones.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, a su propio cuerpo normativo se sobreimprimen estas normas nacionales, sumándose a la puja por la direccionalidad del sistema educativo. Es decir, a la ya compleja trama normativa de la Ciudad de Buenos Aires, se le suman nuevas prescripciones y obligaciones que intentan incidir en la modificación del sistema educativo. Algunas de ellas son: la Resolución 84/CFE/09 y la Resolución La Resolución 93/CFE/09, que establecen los criterios de organización curricular y los principios de organización Pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria.

Esta cuestión no es menor porque estas normas marco señalan los límites de lo posible y deseable para todo el sistema educativo, y por lo tanto señalan que cosas deben ser modificadas aún cuando en cada una de las jurisdicciones no haya un acuerdo cabal con esta dirección.

Así, las normas nacionales van tensionando a la Jurisdicción, obligándola en alguna medida a realizar nuevas modificaciones en la vieja normativa de la Ciudad que, como vimos antes, convivía con normas más nuevas (de gestiones anteriores) que iban en la misma dirección que la planteada por las actuales normas nacionales.

Lo primero que hay que decir sobre estas normas, es que tienen por objetivo volver a dar unidad a un sistema educativo que quedó fuertemente dividido luego de la implementación de la Reforma Educativa resultado de la Ley de transferencia Educativa y la Ley Federal de Educación. Por este motivo, la ley 26.206 tiene esta unidad como uno de esos objetivos y establece que las Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) son vinculantes. Esto es, el Consejo Federal de Educación es el *“organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la*

unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional” (art. 116, Ley 26.206) Asimismo establece en su artículo 118 que las Resoluciones del Consejo serán de cumplimiento obligatorio en los casos que así lo determine la Asamblea.

Las normas del CFE intentan impulsar cambios en distintos aspectos del nivel secundario con la intencionalidad de poder impactar sobre su matriz excluyente al mismo tiempo que darle unidad en todo el país a partir de garantizar ciertas pautas y contenidos comunes que les garanticen los saberes mínimos para su inserción como ciudadanos, para la continuidad de los estudios y para el mundo del trabajo. Para esto, se propone generar una nueva institucionalidad. Ahora bien, para generarla es necesario considerar cuál es la lógica institucional vigente y cuáles son los núcleos duros que la rigen.

Desde esta perspectiva, el CFE acuerda una serie de regulaciones para la organización e integración del nivel secundario en la Argentina que incluyen la revisión de distintos aspectos:

- relativos a los modelos institucionales,
- la organización y diseño curricular,
- el régimen académico y de convivencia,
- y los criterios de organización del trabajo docente.

En este sentido, las normas del CFE reconocen explícitamente las dificultades de instalar esta nueva escuela secundaria, por lo que dentro de sus orientaciones se encuentra difundir y trabajar sobre la necesidad de los cambios, no sólo al interior del sistema educativo, sino con la opinión pública en general para lograr modificar la idea de buena escuela secundaria que sigue hegemonizando la opinión pública.

Hay por tanto un reconocimiento de que la cultura escolar y que los saberes disponibles tienden a reproducir la organización institucional y pedagógica de la vieja escuela secundaria. Las normas explicitan constantemente aquellos aspectos necesarios de ser modificados y dan orientaciones y sugerencias de formas posibles de ir llevando adelante los cambios.

A modo de ejemplo, podemos analizar las orientaciones para el régimen académico que hace la Resolución 93/CFE/09 y específicamente lo referido al régimen de evaluación¹³.

¹³ La Resolución 93/CFE/09 intenta promover una nueva organización institucional que desafíe los límites que plantea la escuela tradicional. Para esto genera orientaciones para distintos aspectos de la escuela secundaria:

Sabemos que el sistema de evaluación del nivel medio, respondía a los objetivos de otro tipo de escuela. Es decir, es un sistema de evaluación que supone la posibilidad de que los chicos abandonen la escuela si no logran cumplir con las exigencias que los mismos le plantean. Al mismo tiempo respondía al modelo organizacional basado en lo que Flavia Terigi (2009) denominó trípode de hierro, al que ya hicimos referencia. Es decir, los profesores están nombrados por asignatura, que no tienen ninguna relación entre sí, por lo que cada profesor evalúa su disciplina. Sin embargo, la promoción no se define por asignatura, sino, de acuerdo a los principios de la escuela graduada¹⁴, por año completo. Esto supone que la decisión de la promoción de los alumnos se realice en base a la sumatoria de las decisiones individuales. Este sistema deja poco espacio para la construcción y acompañamiento de trayectorias que se distancien de la trayectoria escolar ideal.

Ahora bien, como el modelo organizacional existente, dificulta la producción de un cambio en el régimen académico y en el puesto de trabajo tan radical, lo que las Resolución del CFE propone son algunas estrategias que ponen en tensión y flexibilizan este criterio, sin modificar la organización institucional en su totalidad. Si la escuela sigue siendo graduada y no se organiza por ej. por correlatividades las opciones tienen que ver con las posibilidad de generar espacios colectivos de tomas de decisiones dónde se evalúe la trayectoria integral del estudiante para definir la promoción (la promoción como decisión institucional), o bien pensar formas de flexibilizar los criterios para la repitencia, generando espacios de acompañamiento para aquellas disciplinas que quedaron pendientes de aprobación, etc.

También, es cierto que la generación de espacios colectivos no es sencilla si no se modifican las condiciones del puesto docentes. Es decir, si el profesor sigue nombrado por hora cátedra, es

-
- 1) La propuesta organizativa del nivel que incluye los sentidos y orientaciones para la propuesta y la organización institucional.
 - 2) El régimen académico
 - 3) Recomendaciones para la reformulación y/o elaboración de las regulaciones jurisdiccionales.

¹⁴ Así, el supuesto de homogeneidad se expresa en el cronosistema escolar que supone una organización graduada de acuerdo con edades ideales esperadas y un sistema de evaluación, calificación y promoción vinculada a esta edad ideal. Este tipo de organización implica la producción de la sobreedad y la repitencia, ambos considerados indicadores del fracaso escolar y causas del abandono (Terigi, 2006 y 2009 b).

difícil generar espacios colectivos o dispositivos alternativos de acompañamiento a las trayectorias escolares.

Por otro lado, y en relación con el punto anterior las modificaciones curriculares establecidas en las Resolución 84/CFE/09 y 93/CFE/09, siguen basadas en una organización disciplinar, aunque plantea distintas posibilidades de desarrollo curricular en la que se generan espacios curriculares integrados, interdisciplinarios, organizados en torno a problemas, cuestiones que en muchos de casos requieren del trabajo conjunto de los profesores. En este sentido, las normas también plantean la revisión del puesto de trabajo docente como modo de poder llevar adelante los cambios propuestos. Como la definición de los mismos está en manos de cada jurisdicción, se prevé a través de los Planes de Mejora, el financiamiento de proyectos que incluyen la posibilidad de incorporar entre otras cuestiones: espacios de tutorías, nuevos dispositivos de acompañamiento, espacios de formación y de revisión de los regímenes académicos, etc¹⁵.

Tomando este marco normativo, y apoyado en experiencias que venían desarrollando distintas escuelas dentro del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media (que funciona desde el año 2001), en la Ciudad de Buenos Aires, en los últimos años se empiezan a revisar algunos aspectos del régimen de evaluación. De este modo se sancionó la Resolución que establece el ciclo lectivo marzo- marzo, de modo tal que se eliminan la lógica de los exámenes de diciembre y marzo para poner el énfasis en la continuidad del proceso de enseñanza. Así, la intención no es que los chicos se lleven las materias, sino que sigan cursando hasta que las aprueben. Es decir, aquel que no logra aprobar a noviembre, seguirá cursando con su profesor durante diciembre y febrero y dejará de cursar en el momento que consiga aprobar los contenidos previstos. Cabe señalar que en la ciudad de Buenos Aires hace más de 10 años que los chicos cuentan en diciembre y febrero con espacios de apoyo y orientación.

Lo que podemos ver en este caso, es como se van conjugando distintas normas y experiencias de las propias escuelas en la construcción de una modificación parcial en uno de los rasgos duros de

¹⁵ Cabe destacar que en la Ciudad e Buenos Aires, en el año 2007 se sancionó la Ley 2905 que regula el régimen de profesores por cargo que se está incorporando de manera gradual en las escuelas y que presenta una gran potencialidad para la implementación de la nueva secundaria.

la escuela secundaria que contribuía con la producción del fracaso escolar. Es decir, se comienza a invertir la mirada poniendo la responsabilidad de garantizar las condiciones para el aprendizaje en la escuela y ya no en la responsabilidad individual de los chicos.

Sin embargo, este proceso no está exento de contradicciones y disputas, ya que este tipo de normas generan la resistencia y hasta el enojo en un grupo importante de docentes y en parte de la comunidad que consideran que estas cuestiones abonan a la baja de exigencia y por lo tanto de la calidad educativa.

Por lo tanto, es en el proceso de modificación, y las normas son parte del mismo que se produce la puja por la instalación de nuevos sentidos acerca de la escuela secundaria. Uno de los riesgos que corren estas normas es que al intentar instaurar ciertos parámetros comunes para lograr la unidad del sistema educativo y determinadas prescripciones para dar la direccionalidad deseada se vuelva a caer en una nueva forma del supuesto de homogeneidad que se está intentando superar.

Junto con este desafío la pregunta sobre las culturas escolares se vuelve central y con ella la pregunta sobre la formación docente y la revisión y puesta en cuestión de los principios naturalizados que rigen nuestras instituciones y que tienden a la exclusión de aquellos mismos que intentan incluir.

A modo de cierre

En este trabajo intentamos abordar las normas jurídicas en tanto herramientas para la direccionalidad de la política educativa. Para esto fuimos analizando distintas dimensiones que consideramos centrales para aproximarnos al proceso de regulación normativa en su complejidad.

Desde esta perspectiva, analizamos la performatividad de la norma y su lugar en la disputa por la asignación de sentidos, así como los límites y restricciones dentro de las que las mismas operan. En relación con este último punto nos ocupamos de las relaciones de las normas con el marco normativo que la precede y sobre todo de las restricciones que la gramática y la cultura escolar le imponen a las mismas. Es decir, partimos del supuesto de que en el proceso de aplicación de cualquier ley se producen mediaciones y diversas apropiaciones en las cuales la cultura escolar como expresión de un conjunto de sedimentos históricos ocupa un lugar central.

En este sentido pensar las normas es pensar en el contexto y en la trama normativa en que la misma intenta operar.

Vimos como las normas intentan incidir en la direccionalidad de los procesos sociales y al mismo tiempo son producto de esos procesos sociales y por lo tanto plasman las luchas y disputas por asignar determinados sentidos sociales.

En relación con esto último, no quería omitir una reflexión que apenas delinee en el trabajo. Muchas veces las normas surgen como modo de institucionalizar experiencias que actuaban en los bordes, que daban respuesta a aquello que las instituciones regidas por viejas normas no podían. Experiencias, que muchas veces apoyadas en leyes marco, pero otra veces simplemente aprovechando intersticios se hicieron cargo del mandato de inclusión y vieron los límites de la forma escolar antes que las propias gestiones de gobierno. Algunas de estas experiencias o principios son tomadas por el Estado erigidas como nuevo horizonte de posibilidad, como nuevo límite para el conjunto del sistema. Entonces la norma puede, dar la legitimidad a aquello que ya existe y al mismo tiempo, plantea estos límites como nuevo universal, como parte de lo común.

Los sujetos que llevaron adelante estas experiencias muchas veces viven la sanción de ciertas normas como innecesarias, como peligrosa en tanto cristalizadoras y limitantes para nuevas experiencias. Ahora bien, si se dejara la decisión de realizar determinadas acciones en manos de cada una de las instituciones se correría el riesgo de que algunos sigan actuando de acuerdo a los viejos preceptos. La existencia de la norma sitúa en el lugar del no cumplimiento a aquellos que no se atienen a la garantía de ciertos derechos.

Es decir, es responsabilidad del Estado y no puede quedar en manos de voluntades individuales el cumplimiento de los derechos de ciudadanía. Es la norma una de las formas de dar direccionalidad política y definir los rumbos de nuestros sistemas educativos dando respuesta a los derechos plasmados en nuestras constituciones aunque muchas veces operen en la dirección contraria de la normativa y la cultura escolar existente.

Bibliografía

- Apple, Michel (1999) "Política educativa y programa conservador en Estados Unidos" en *Revista de Educación N° 313*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- Arroyo, Mariela y Poliak, Nadina (2011) "Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las escuelas de reingreso." En Tiramonti, G. (dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Homo Sapiens. Rosario.
- Arroyo, Mariela Arroyo, Mariela (2011) "Sentido común y espacio público. Una exploración de los sentidos acerca de lo público en docentes de nivel medio de la Ciudad de Buenos Aires". Editorial Libros libres – FLACSO- Argentina. Colección Nuevas Ideas. E-book: (<http://libroslibres.flacso.org.ar/>). ISBN 978-987-26406-5-1
- Bauman, Zigmund (2003) En busca de la política. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Borudieu, Pierre (1991): El sentido práctico, *Taurus Humanidades, Madrid*.
- Castoriadis, Cornelius (1998) "La cuestión de la autonomía social e individual" en *Contra el Poder*. N° 2, Junio de 1998, Madrid.
- Dussell, Inés (2005) "¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de post –crisis" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 10, número 27.
- Fraser, Nancy (1994): "Reconsiderando la esfera pública: una construcción crítica de la democracia existente" en *Revista Entrepasados*, Año 4, N°6, Buenos Aires.
- Gentili, Pablo (comp.) (1997): *Cultura, Política y Currículo*, Losada, Buenos Aires.
- Gramsci, Antonio (1967): *La formación de los intelectuales*, Grijalbo, México.
- Litichever, Lucía; Machado, Luciana; Nuñez, Pedro; Roldán, Soledad; Stagno, Leandro (2008) "Nuevas y viejas regulaciones: un análisis de los reglamentos de convivencia en la escuela media" en *Última Década* N° 28, Año 16 CIDPA (Centro de Estudios Sociales), Valparaíso Chile julio 2008.
- Terigi, Flavia (2011) "Los saberes docentes. Formación, elaboración en la experiencia e investigación" VIII Foro Latinoamericano de Educación Saberes docentes: Qué debe saber un docente y por qué. Santillana, Buenos Aires.
- _____ (2009) "El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: Hacia una reconceptualización situacional" en. *Revista iberoamericana de educación*. N.º 50), pp. 23-39
- _____ (2008), "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles.", en: *Revista Propuesta Educativa*, Año 17, Número 29, Junio 2008, FLACSO Argentina: Buenos Aires. Pp. 63-71.
- _____ (comp) (2006): *Diez miradas sobre la escuela primaria, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Tyack y Cuban (1997) En busca de la utopía. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rockwell, Elsie. (1995). "De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana en la escuela". En Rockwell, Elsie (comp.) *La escuela cotidiana*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Viñao Frago, Antonio (2002): *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas: Continuidades y Cambios*. Madrid: Morata.